

TIHANYI MIKLÓS

## Hajléktalanság az alkotmányos rendészet tükrében

Az alaptörvény hetedik módosítása kategorikusan tiltja a közterületen való életvitelszerű tartózkodást. E tiltásból levezetve a jogalkotó nem sokkal később újraalkotta a közterületen életvitelszerű tartózkodást szankcionáló szabálysértési tényállást. A szociális szférában működő civil szervezetek szinte egyként adtak hangot annak az aggodalmuknak, hogy a társadalom periferiáján élő, amúgy is nehéz helyzetben lévő emberek megélhetése még tovább nehezül. Aggodalmaik alapja, hogy az érintetteknek a szociális, gazdasági, egészségi nehézségeken túl most már az állam büntetőhatalmi eszközeivel is szembe kell nézniük.

A teljesség igénye nélkül néhány alapvetést vázolok. Talán a legfontosabb – kevesek által vitathatóan – annak megállapítása, hogy a hajléktalanság elsősorban szociális kérdés, és legkevésbé sem a rendészet terrénuma az, ahol e problémával és esetleges megoldásaival foglalkozni kellene. Az, hogy vizsgálódásaim mindezek ellenére mégiscsak rendészeti jellegűek, kizárólag annak a jogalkotási folyamatnak a következménye, amelyre a bevezető mondatban utaltam. Ennek megfelelően nem törekszem e társadalmi jelenség okainak, megjelenési formáinak, és más szociológiai jellemzőinek teljes körű feltárására. Meghagyom ezt az értő szociológusok számára. Így annak megítélése sem képezi e cikk tárgyát, hogy ki tekinthető hajléktalannak. Elfogadom és támaszkodom az e területet empirikus módon kutató társadalomtudósok terminológiájára és kutatási eredményeire. A Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei a Menhely Alapítvánnyal és más segítő szervezetekkel karöltve évenként elkészíti az úgynevezett február 3. jelentést, amely leginkább egy pillanatfelvétel a hazai hajléktalanhelyzetről. A jelentés készítői hangsúlyozzák, hogy adatfelvételük nem hajléktalanszámláló, hanem a hajléktalanok életmódját igyekszik feltárni és bemutatni. Korlátai ellenére alkalmasnak látszik a probléma méreteinek és főbb jellemzőinek érzékeltesére.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Becsült adatok alapján 2018-ban 58 500 hajléktalan élt Magyarország területén. Ez a teljes felnőtt lakosság hét ezreléke. Gurály Zoltán: Változások útján – a hajléktalan ellátás jelene és jövője. <http://www.menhely.hu/index.php/hajlektalansagrol/tanulmanyok>

A következő megállapítás, hogy a hajléktalanság tipikusan városi jelenség. Az utcai hajléktalanság esetében a volumen leginkább a nagyvárosok irányába tolódik el. A 2017. évi február 3. jelentés elkészítéséhez 8071 hajléktalan személyt kérdeztek meg. Közülük 3480 lakott Budapesten, 4591 pedig valamelyik vidéki városban. A budapestiek közül 2666-an laktak szállón, 814-en pedig utcán. A vidéki városokban 2884-en laktak szállón, 1707-en pedig utcán. A jelentés módszertanát is figyelembe véve azt nem lehet állítani, hogy ez a néhány számadat pontosan mutatná a szállón, illetve az utcán lakók arányát. Egyáltalán nem lehet kizárni azt, hogy aki a megkérdezés idején utcán volt, az esetleg egy hidegebb napon nem megy be valamelyik szállóra.<sup>2</sup> Az viszont beszédes adat, hogy a megkérdezettek közül arányait tekintve több hajléktalan él az utcán vidéken, mint Budapesten. Ez utalhat a szociális ellátórendszer színvonalában meglévő területi különbségekre. Kivált annak alapján lehet levonni ezt a következtetést, hogy az elmúlt években folytatott hasonló vizsgálatok ugyanilyen vagy még rosszabb arányokat mutatnak.<sup>3</sup>

## A jogi szabályozás viszontagságai

2011 áprilisában fogadták el azt a fővárosi közgyűlési rendeletet, amelynek értelmében szabálysértésnek minősül, a „*köztér életvitelszerű lakhatás céljára történő használata*”. Még ugyanezen év októberében hasonló rendeletet alkotott a főváros VIII. kerületi önkormányzata. Szintén 2011-ben módosították az ekkor hatályos szabálysértési törvényt, és a szabálysértési tényállások közé került a „*közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának ismételt megszegése*” elnevezésű deliktum.<sup>4</sup> Ezt a szabálysértést az követte el, aki az önkormányzat rendeletében meghatározott, a közterület életvitelszerű lakhatás céljaira történő használatára, illetve az életvitelszerű lakhatáshoz használt ingóságok közterületen történő tárolására vonatkozó szabályokat hat hónapon belül ismételten megszegte.

Az újrakodifikált szabálysértési törvény (a továbbiakban: Szabs.tv.)<sup>5</sup> 186. §-a újrafogalmazta a tényállást, amely immár a *Közterületen életvitelsze-*

<sup>2</sup> Győri Péter – Gurály Zoltán – Szabó Andrea: Február 3. gyorsjelentés 2017.

<https://www.bmszki.hu/hu/februar-harmadika-munkacsoport/eves-adatfelvetelek>

<sup>3</sup> Uo.

<sup>4</sup> 2011. évi CLIII. törvény a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény módosításáról.

<sup>5</sup> A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. tv.

*rű lakhatás tilalmának megszegése* elnevezést viselte. E szabálysértést az követte el, aki a közterület belterületét rendeltetésétől eltérő módon, életvitelszerű lakhatás céljára használta, illetve életvitelszerű lakhatáshoz használt ingóságokat közterületen tárolt. A tényállás utólagos normakontroll céljából az Alkotmánybíróság elé került, amely végül azt megsemmisítette. Az Ab kifejtette, hogy a szabálysértéseknek leginkább a „bagatell büntetőjogi” jellege vált dominánssá. Ennek megfelelően az ott megfogalmazott tényállások jelentős része emberi magatartásokat kriminalizál. A normakontroll alá vont szabálysértési tényállás kriminalizált emberi magatartásnak minősítette a közterület életvitelszerű lakhatás céljára történő használatát, röviden megfogalmazva a hajléktalan életvitelt. Kialakult gyakorlatában az Alkotmánybíróság kettős alkotmányossági követelményt állított a büntetendővé nyilvánítással szemben. Egyrészt azt, hogy valamely magatartás büntetendővé nyilvánítása nem lehet önkényes, annak valamely alkotmányos indoka kell hogy legyen. Másrészt azt, hogy a szankciót kilátásba helyező norma feleljen meg a jogállamiság elvéből következő normavilágosság követelményeinek. Az Ab – a korábban hatályban volt szabálysértési tényállás vizsgálatakor – megállapította, hogy a közterületen életvitelszerű tartózkodás büntetendővé nyilvánításának sem az indoka, sem a törvényhozó által védeni kívánt jogtárgy nem állapítható meg egyértelműen. Nem állapítható meg az az ok, az a védeni kívánt érdek, ami indokul szolgált arra, hogy az alaptörvény XIX. cikkében szabályozott állami feladatvállalás alapján a szociális ellátás körébe vont élethelyzetet a törvényhozó társadalomra veszélyes, kriminális magatartássá nyilvánítsa.<sup>6</sup>

Véleményem szerint önmagában véve a kriminalizált életmód folytatása nem sért vagy veszélyeztet semmilyen olyan társadalmi érdeket, amelyik kizárólag szankciós eszközökkel lenne védhető. Mindamellettagadhatatlan annak a megfigyelésnek a helytállósága, amely szerint a közterületen élők nem ritkán olyan magatartást tanúsítanak, amelyek már sértik a társadalmi együttélésnek azokat a normáit, amelyek méltók a büntetőjogi eszközökkel való védelemre és amelyek alkalmasak arra, hogy azok megsértőivel szemben az állam büntetőhatalmi igénnyel lépjen fel. Ezek a magatartások a deliktuális jogágak által eddig is szankcionáltak voltak, így a társadalom védelme biztosított volt. Pusztán az életvitelszerű közterületi tartózkodás kriminalizálása nem egy valódi, reális veszélytől óvja meg a társadalmat.

---

<sup>6</sup> 38/2012. (XI. 14.) AB határozat

Az Ab álláspontja szerint sem a hajléktalanoknak a közterületekről való eltávolítása, sem a szociális ellátások igénybevételére való ösztönzése nem tekinthető olyan legitim, alkotmányos indoknak, amely megalapozná a hajléktalanok közterületen élésének szabálysértéssé nyilvánítását. Az emberi méltóság védelmével összeegyeztethetetlen önmagában véve társadalomra veszélyesnek minősíteni és büntetni azokat, akik lakhatásukat valamely okból elvesztették és ezért kényszerűségből a közterületen élnek, de ezzel mások jogait nem sértik, kárt nem okoznak, más jogellenes cselekményt nem követnek el. Sérti az egyén emberi méltóságából folyó cselekvési szabadságát, ha az állam a büntetés eszközeivel kényszerít valakit a szociális szolgáltatások igénybevételére. Az Ab megjegyezte, hogy a hajléktalanság mint társadalmi probléma megoldására a szabálysértési szankció alkalmazása alkalmatlan eszköz, mivel az érintettek azért kerültek ebbe a helyzetbe, mert jövedelem hiányában lakhatásukat nem tudják megoldani, így a bírság megfizetésére sem képesek. Ezen túlmenően a szankcionálás esetenkénti alkalmazásával tovább nehezül az amúgy is krízishelyzetben lévő hajléktalanok élethelyzete, akik számára nem minden esetben nyújt valódi alternatívát a szociális ellátórendszer által kínált ellátás.<sup>7</sup>

Az alaptörvény negyedik módosítása utat nyitott az önkormányzatok előtt, hogy szankcionálják az általuk meghatározott közterületeken folytatott életvitelszerű tartózkodást. E szerint: „*Törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.*” Az alaptörvény módosítása után az Országgyűlés újraalkotta a vitatott tényállást, amely immár az *Életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése* nevet viselte. E szerint az követett el szabálysértést, aki a világörökségről szóló törvény szerinti világörökségi területnek minősülő közterületen vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott közterületen életvitelszerűen tartózkodik, és a kijelölt területet a rendőrség vagy a Szabs.tv.-ben meghatározott személy felkérése ellenére nem hagyja el.<sup>8</sup> Az önkormányzatok szabad belátásuk szerint határozták meg azokat a területeket, ahol tilos az életvitelszerű közterületi tartózkodás. E megoldás is alkalmas lehetett arra, hogy a hatóság üldözésének tegye ki a hajléktalanokat, amennyiben az önkormányzat valamennyi belterületét „védetté nyilvánítja”. Az e téren megalkotott önkormányzati rendeletekkel kapcsolatban a Kúria több határozata is

---

<sup>7</sup> Uo.

<sup>8</sup> Szabs.tv. 179/A §

hangsúlyozta, hogy a szabálysértési törvény a közterület meghatározott részeiről szól, ezeket mindenki által érthető módon, világosan kell meghatározni.<sup>9</sup> Tehát az önkormányzatok nem minősíthetik egész területüket olyanak, ahol tilos az utcai hajléktalan életmód folytatása. A Kúria szerint további korlát, hogy a terület kijelölése legitim cél érdekében kell hogy történjék. A szabályozás négy ilyen célt jelöl meg: a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelmének. A Velencei Bizottság véleménye szerint az alkotmánymódosítás lényegében az Ab döntésére adott válaszként értelmezhető.<sup>10</sup>

A Kúria rögzítette, hogy az új Szabs.tv. felhatalmazó rendelkezéseit megszorítóan kell értelmezni. A megszorító értelmezés azt jelenti, hogy a közterületen való életvitelszerű tartózkodás csak ott lehet tilalmazott és szankcionálható, ahol a védendő értékek kifejezetten, tényszerűen igazolhatóan érvényesülést kívánnak. Azokon a közterületeken, illetve a közterületek azon jól körülhatárolható részein tehát, ahol az életvitelszerű tartózkodás és az azal szükségképpen, elkerülhetetlenül együtt járó körülmények kifejezetten összeegyeztethetetlenek a közrend, a közbiztonság, a közegészség, és a kulturális értékek védelmének szempontjaival.<sup>11</sup>

Mind az Alkotmánybíróság, mind a Kúria Önkormányzati Tanácsa gyakorlatában általános elvként van jelen, hogy a szankciót (különösen a büntető vagy szabálysértési szankciót) tartalmazó normák kapcsán fokozott elvárás a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom. Ezért a Kúria több esetben is megsemmisített olyan önkormányzati rendeleteket, amelyek ezzel a követelménnyel ellentétes módon pontatlanul, nem kellően egzakt módon, vagy éppen a többség által nem kellően világosan megismerhető területeket határoztak meg.

Az önkormányzati hatáskörbe utalt szabályozást változtatta meg gyökereken az alaptörvény hetedik módosítása, amely alkotmányos rendelkezések közé emelte a közterületen életvitelszerű tartózkodás tilalmát. A kategorikus tiltás némileg ellensúlyozza az állami és önkormányzati szerveknek előírt kötelezettséget, amely szerint „Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését, továbbá a közterület közcélú használatának védelmét az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani”. A szociális ellátórendszer

<sup>9</sup> Például a Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5020/2014/6., Köf.5055/2014/2., Köf.5.040/2016/3. határozata.

<sup>10</sup> <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282013%29012-e>

<sup>11</sup> A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5020/2014/6. számú határozata.

elégseges színvonalú szolgáltatására való törekvés nehezen megragadható és még nehezebben számonkérhető kötelezettséget ró az államra.

Úgy tűnik, hogy ezzel a módosítással az utolsó akadály is elhárult a hajléktalan életmód kriminalizálása elől. Így sor került a szabálysértési törvény 133/B §-ának megalkotására, amely az *Életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése* címet viseli. Az újrafogalmazott tényállás lényegében annyiban különbözik a korábban hatályon kívül helyezettől, hogy a jogalkotó immár nem bízta az önkormányzatok rendeletalkotási jogkörére azt, hogy hol szankcionálandó a közterületi hajléktalanság, hanem generálisan, az ország valamennyi közterületén büntetendő magatartássá minősítette.<sup>12</sup>

A hetedik módosítással tilalmazottá váló közterületi hajléktalanság önmagában véve még nem okozza az alaptörvény önellentmondásosságát, hiszen az Ab a szankcionálást minősítette alkotmány sértőnek. Egy adott magatartás tilalmazása pedig nem azonosítható annak szankcionálásával. Utóbbi azt feltételezi, hogy az adott tilalom megszegése olyan súlyos hátrányt vagy veszélyt jelent a védett társadalmi viszonyokra, hogy a védelem érdekében ultima ratióként szükséges és indokolt a büntetőhatalmi eszközök alkalmazása. Ellenben a „csak” tilalmazott cselekmények nem jelentenek olyan veszélyt, amelyek visszaszorítására indokolt lenne a jogérvényesítés legsúlyosabb állami eszközének igénybevétele. Adott magatartás jogi tilalmazása anélkül szolgálja a társadalmi értékek védelmét, hogy ennek megszegőjével szemben az alapvető jogainak korlátozásával lépne fel. A szabálysértési törvény alkotmányos megítélése már nem ennyire egyértelmű. Könnyen lehetne azt mondani, hogy az alaptörvényi tilalmazás eloszlatott minden korábbi alkotmányossági kételyt. Mindazonáltal továbbra is hatályosak az alaptörvénynek azok az emberi méltóságra, a büntetőjog ultima ratiójára és a normavilágosságra vonatkozó rendelkezései, amelyek alapján a korábbi törvényi tényállást az Ab alkotmány sértőnek minősítette. Ily módon a tárgyalta szabálysértési tényállás alkotmányosan két tűz közé szorult. Egyfelől alkalmas egy alkotmányi tilalom védelmére, másfelől alkalmatlan a tényleges jogvédelemre, és szükségtelen mértékű beavatkozást tesz lehetővé.

Több kérdés is felvethető a jogalkotási szándékot illetően, de a legfontosabb talán az, hogy mi volt a jogalkotó célja. A miniszteri indokolás szerint az alaptörvénnyel való összhang megteremtése. A jogi szabályozás változásainak bemutatott vázlata azonban okot ad arra a feltevésre, hogy az alaptör-

<sup>12</sup> 2018. évi XLIV. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény módosításáról 6. § (1) bek.

vény negyedik és hetedik módosítása az utcai hajléktalanság szankcionálásához vezető út alkotmányos kikövezését szolgálta. Így pedig a jogalkotó nem az alkotmányos elvekhez és szabályokhoz igazította az alacsonyabb szintű jogforrások tartalmát, hanem az alkotmányosság mércéjén elbukott szabályok újrakodifikálásához igyekezett megteremteni az alkotmányos feltételeket. Van néhány további lehetséges felvetés, amely indokként szolgálhat. Először a humanitárius megfontolás. Vagyis az, hogy ha másként nem, hát „szelíd erőszakkal” kívánja az állam beterelni az utcai hajléktalanokat a szociális ellátórendszerbe, mert az minden fogyatékosága ellenére mégiscsak emberibb, élhetőbb és biztonságosabb, mint az utcán lakás. Ez a megfontolás némelyek szerint összeesik az emberi méltóság védelmével, amely szerint az államnak biztosítani kell mindenki számára az emberi méltóságot és ebből levezethetően azt, hogy emberhez méltó körülmények között éljen. E nézet képviselői szerint az államnak lehetősége és kötelezettsége van arra, hogy akár ilyen módon egy mentálisan és egészségileg magasabb minőségű élet irányába terelje polgárait.<sup>13</sup> Az ezzel ellentétes álláspontot elfoglalók pedig úgy látják, hogy mindenfajta olyan üldözés, amelynek az alapja egy tartósan fennálló, többségében önhibán kívül keletkező élethelyzet, már önmagában is sérti az emberi méltóságot. Álláspontjuk szerint az emberi méltóság védelme ilyen esetekben egyedül a szociális segítségnyújtást teszi lehetővé.<sup>14</sup> Felvethető a többségi társadalom szubjektív biztonságérzetének növelése. A szubjektív biztonság nehezen megragadható egzakt módon, így alakítása, formálása is csak korlátok között lehetséges, ezért az leginkább a társadalom többségére veszélyt jelentő kockázati tényezők csökkentésére irányuló állami törekvésekben fogalmazódhat meg.<sup>15</sup> A társadalom jelentős részének szubjektív biztonságérzetét csökkenti a hajléktalanok utcai jelenléte.<sup>16</sup> Egyfelől az életmódjukból fakadó közegészségi és köztisztasági állapotok lehetnek olyanok, amelyek félelmet keltenek, másfelől pedig a társas viselkedési zavarai lehetnek alkalmasak erre. A szubjektív biztonságérzet növelése legitim álla-

13 Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye a 38/2012. (XI. 14.) AB határozathoz. A különvéleményhez csatlakozott Balsai István alkotmánybíró.

14 Szabó Máté – Borza Beáta – Seres Péter: Van-e, és mi lehet a megoldás a közterületen megjelenő hajléktalan emberek problémáira? Kapocs, 2011/1.  
[http://epa.oszk.hu/02900/02943/00048/pdf/EPA02943\\_kapocs\\_2011\\_1\\_03.pdf](http://epa.oszk.hu/02900/02943/00048/pdf/EPA02943_kapocs_2011_1_03.pdf)

15 Vö. Vári Vince: Rejtett bűnözés, rendőrségi statisztika – objektív és szubjektív biztonság. Magyar Rendészet, 2016/1., 165. o.

16 Irk Ferenc: Városi biztonság, nagyvárosi bűnmegelőzés. In: Barabás Tünde – Irk Ferenc – Kovács Róbert (szerk.): Félelem, bűnözés és bűnmegelőzés Európa öt nagyvárosában. Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 2005, 175. o.

mi cél.<sup>17</sup> De ennek érdekében minden utcán élő hajléktalan kriminalizációja úgy tűnhet, hogy csupán egyetlen – ha még oly távolinak is tűnő – lépésre van meghatározott egyének antropológiai jegyeik alapján történő kriminalizációjától. Felvetődhet a virtuális társadalmi jólét megteremtésének szándéka is. Az utcán lévő hajléktalanok személyében a társadalom széles rétegei előtt érzékelhető a mélyszegénység képe. Ennek eltüntetésével a probléma nem szűnik meg ugyan, de senki nem látja, tehát kicsit olyan, mintha nem is lenne, vagy legalábbis jóval kisebb lenne a valóságosnál. E felvetések korántsem válaszok, leginkább csak megválaszolásra váró kérdések.

Egyoldalú lenne a megközelítés, ha megfeledeznénk arról, hogy az alaptörvény negyedik és hetedik módosításával az emberhez méltó lakhatás feltételeinek megteremtése állami kötelezettségvállalás lett.<sup>18</sup> Ez új és előremutató elem a hazai alkotmányozásban, mert új elemmel gazdagította a szociális biztonsághoz való jogot. Az állam alkotmányos felelősségvállalása is tovább szigorodott a pozitív intézményvédelmi kötelezettség megfogalmazásával.<sup>19</sup>

## A rendészet dilemmái<sup>20</sup>

A vizsgált tényállással összefüggő, kialakult rendészeti joggyakorlatról még nem beszélhetünk, ezért nem konkrét problémákra, inkább megfontolást igénylő kérdésekre igyekszem rávilágítani. Ilyennek tartom a büntetéstől várható célok, a rendészeti fellépés szükségessége, a bizonyítás, illetve az eljárás egyéb nehézségeinek körét.

Önmagában az, hogy valaki a közterületen éli az életét, mások jogát nem sérti, kárt nem okoz, és a közterület rendeltetésszerű használatát vagy a közrendet sem veszélyezteti, ezért az Ab nem talált olyan legitim indokot, amely miatt egy alapvetően szociális helyzetet a társadalom védelme érdekében büntetni kellene.<sup>21</sup> Az Ab azt a lehetőséget is elvetette, hogy a szankció esz-

17 Erről a témáról bővebben Major Róbert – Tihanyi Miklós – Kovács Sándor – Vajda András: A nagyvárosi lakosság szubjektív biztonságérzetének javíthatósága. *Belügyi Szemle*, 2014/5., 98–133. o.

18 Alaptörvény XXII. cikk.

19 Téglási András: A lakhatáshoz való jog – a közterületen (?) avagy az emberhez méltó lakhatás és az életvitelszerű közterületi tartózkodás tilalmának alkotmányossági kérdései. [http://acta.bibl.u-szeged.hu/45298/1/juridpol\\_078\\_528-549.pdf](http://acta.bibl.u-szeged.hu/45298/1/juridpol_078_528-549.pdf)

20 A rendészet fogalma és társadalmi szerepvállalása kérdésében lásd Balla Zoltán: *Monográfia a rendészettről*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2016, 75. o. E szerint: „a rendészet közfeladata a (köz)biztonság társadalmi garantálása, amit a legitim erőszak monopóliumának birtokában speciális végrehajtó-rendelkező-szervező tevékenységgel lát el, [...] sajátos intézményrendszere és személyzete van”.

21 38/2012. (XI. 14.) AB határozat



köze alkalmas lenne a szociális szolgáltatások igénybevételének motivációjára. A szankció kiszabására valamely káros, társadalomellenes cselekedet miatt kerül sor, kifejezi a társadalom rosszallását, és alkalmazásától azt várjuk, hogy mind az elkövetőt, mind a többi embert távol tartsa a büntetendő cselekmény újbóli elkövetésétől. Milyen prevenció cél jelölhető meg egy olyan cselekmény büntetésekor, amely alapvetően egy szociális élethelyzet, amelybe az „elkövetők” jelentős része önhibáján kívül kerül, és amelyen önerőből képtelen változtatni? Ha pedig egy cselekmény a közrendet nem sérti vagy veszélyezteti, akkor azzal szemben – dogmatikailag – a rendészetnek nincs teendője.

A rendőri intézkedésekkel szemben támasztott szükségesség elve az Alkotmánybíróság alapjog-korlátozási tesztjére vezethető vissza. E szerint egy alapvető jog abban az esetben korlátozható, ha arra egy másik alkotmányos jog vagy alkotmányos alapérdek szavatolása érdekében szükség van. Ebben az esetben is csak olyan mértékben korlátozható valamely alapjog, amilyen mértékben a konkurens alapjog vagy alapérdek szavatolása érdekében feltétlenül szükséges. Egyetlen alapjogi korlátozás sem vezethet oda, hogy az adott alapjog lényegi vonását tekintve kiüresedjen. A felvilágosításkérés kivételétől eltekintve nincs olyan rendészeti (rendőri) intézkedés, amely ne lenne alapjogot korlátozó. Az intézkedések alapjogkorlátozó természete miatt azok csak akkor alkalmazhatók, ha azzal egy másik alapvető jog vagy alkotmányos érték garantálása érdekében szükség van. A közbiztonság alaptörvényben rögzített államcélként alkotmányos értéknek tekinthető, ezért alkotmányosan elfogadható a rendészeti (rendőri) intézkedések *de jure* jogkorlátozó természete.<sup>22</sup> A rendészet *de facto* működése pedig akkor lesz alkotmányosan elfogadható, ha cselekvése is megfelel az alapjogkorlátozási teszt kritériumainak, vagyis kizárólag akkor alkalmaz jogkorlátozó intézkedést, ha az a közbiztonság megóvását vagy helyreállítását szolgálja. Kizárólag az az intézkedés fogadható el, amely az előbbi követelménynek megfelel. Vagyis nem elégséges az, ha a rendészeti fellépés formailag megfelel a jogi szabályozásnak, szükséges az is, hogy tartalmilag ugyancsak az előbbieken említett kitűzött célt szolgálja.

Egyebek között éppen a szükségesség elvének megtartása adja meg a rendészet működésének társadalmi legitimitását. Ez ugyanis azt feltételezi, hogy a rendészet tényleges módon csak szükséghelyzetben avatkozik bele a társa-

<sup>22</sup> Vö. Ádám Antal: A rendőrség az alkotmányi értékek között. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): A rendészettudomány határkövei. Tanulmányok a Pécsi Határőr Tudományos Közlemények első évtizedéből. Pécs, 2012, 128. o. <http://www.pecshor.hu/periodika/hatarkovek/adam.pdf>

dalmi viszonyokba. A társadalom számára akkor elfogadható az egyén viszonyrendszereibe való állami beavatkozás, ha arra társadalmi érdekből kerül sor. A jogkorlátozó állami beavatkozással szemben pedig még magasabb mércét állíthatunk, és azt mondjuk, hogy ennek indokaként társadalmi szükséghelyzet szolgálhat. Ennek megfelelően a rendészeti beavatkozás társadalmi legitimitását az adja meg, hogy arra társadalmi szükséghelyzet megoldása érdekében kerül sor. Ilyen társadalmi szükséghelyzet a közbiztonság sérelme, mert az a társadalmi együttélés alapvető normáinak megszegését jelenti. A rendészeti beavatkozás mértékét pedig a veszély nagysága, közelsége, illetve a közbiztonság már bekövetkezett sérelmének mértéke határozhatja meg. Ez a követelmény jelenti az arányosság elvét.

A tényállás tisztázása körében figyelmet érdemel annak a szempontnak a vizsgálata is, hogy a hajléktalanság nem teljesen azonosítható a közterületi életvitelszerű tartózkodással.<sup>23</sup> Az otthontalan személyek jelentős részének valós alternatíva a szociális ellátórendszer igénybevétele. A jogalkotó tényleges módon a hajléktalanság egyik nevesített formáját, az utcai hajléktalanságot szankcionálja. Ez a magatartás – vagy még inkább életforma – a büntető igazságszolgáltatás nyelvére lefordítva a lakó- és tartózkodási hely, valamint egyéb szállásra való visszatérés szándéka nélkül, a közterületen való olyan huzamos tartózkodás érdekében valósul meg, amiből arra lehet következtetni, hogy a jellemzően lakóhelyül szolgáló közterületen végzett tevékenységet – így különösen alvás, tisztálkodás, étkezés, öltözködés, állattartás – az elkövető a közterületen rövid időnként visszatérően és rendszeresen végzi.<sup>24</sup> Az alapvetően szociológiai jelenség jogi megfogalmazása olyan módon valósult meg, hogy a jogalkalmazás számára számtalan kérdést és ezáltal bizonytalan jogi helyzetet teremt. A felvethető kérdések közül a teljesség igénye nélkül csak néhányat teszünk fel. Mit jelent a huzamosabb idő? A „huzamosabb idő” megfogalmazás a rendészetet érintő számos területen okoz problémát. Gondolhatunk például a forró pontokra, ahol ugyancsak a definíció tartalmi eleme a „huzamosabb idő”, azonban erre vonatkozó egzakt kitétel nincs, hogy mit értünk pontosan rajta<sup>25</sup>. Hogyan lehet erről meggyőződni a rendészeti eljárásban? A rendészet gyakorlóit jellemzően az események, illetve valamely esemény megtörténte utaló bizonyítékok pillanatnyi érzékelése és az ennek

23 Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye a 38/2012. (XI. 14.) AB határozathoz. A különvéleményhez csatlakozott Balsai István alkotmánybíró.

24 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről 178/B § (5) bekezdés.

25 Mátyás, Szabolcs: The role of hot spot analysis in crime analysis. Magyar Rendészet, 2018/1., 177–183. o.

alapján levonható következtetések alapján kénytelenek eljárni. Másként fogalmazva: a rendészeti intézkedések többnyire nem a tényállás teljes ismeretén alapulnak, hanem csak annak a helyszínen érzékelhető többé-kevésbé hiányos elemein. A tényállási elemmé tett időtáv érzékelése nehezen elképzelhető, ezért arra kényszeríti a hatóság emberét, hogy egyéni körülményekből (például ruházat, ápoltság, mindennapi élethez szükséges eszközök jelenléte) próbáljon meg következtetést levonni. Másfelől az időtáv egzakt módon kevéssé határozható meg, leginkább az egyén értékítélete alapján változhat. Ezáltal bizonyítása is számtalan nehézségbe ütközik.

Problémás tényállási elem az eljárás alá vontnak bármely legális szállásra visszatérés hiányára kiterjedő szándéka. Az estétet szállón, a nappalokat pedig utcán töltők megvalósítják-e a szabálysértést? Esetükben nem állapítható meg a szállásra visszatérés szándékának a hiánya. A tényállásban lévő példálózó felsoroláson kívül eső tevékenységek körébe nem sorolható paszszív magatartás, a puszta „ottlét” egyéb feltételek mellett megvalósítja-e a tényállásszerű magatartást? A közrendi viszonyokat, illetve a közbiztonságot védő normák nem alkalmasak a rendeltetésük betöltésére, ha szabályozásuk nem egyértelmű, és bizonytalan tartalmú jogértelmezésre vezethet. A közbiztonság és a közrend védelme érdekében az állami szervek által alkalmazott hatósági intézkedések közös sajátossága, hogy alapvető jogot korlátozók, és végrehajtásuk érdekében a hatóság legitim fizikai kényszert alkalmazhat. A túlzóan tág tényállási keretek elbizonytalanítják, vagy épp ellenkezőleg, túlzott mértékű beavatkozásra ösztönözhetik a hatósági jogalkalmazást.

Az eljárás megindítására – tényállásszerű magatartás mellett – két esetben kerül sor. Az első, ha az intézkedés alá vont hajléktalan hatósági felhívás ellenére nem hagyja el a helyszínt. A másik eset, ha a közterületen életvitelszerűen tartózkodó személy a jelenlévő hatóság vagy más szerv felajánlott segítségét elfogadva nem működik együtt a hajléktalan személyek részére fenntartott ellátások igénybevétele érdekében. A miniszteri indokolás szerint ebben a két esetben a szabálysértés nem valósul meg.<sup>26</sup> Nem pontos ez az értelmezés, mivel a hatóság emberének ebben az esetben is kötelezően figyelemztetést kell alkalmaznia, amelyet ha kilencven napon belül harmadszorra is megtesz, akkor már nem tekinthet el az eljárás megindításától. A figyelemztetés mint hatósági intézkedés pedig csak a megvalósult és észlelt szabálysértés esetében alkalmazható. Tehát a szankcionált magatartással való felhagyás nem azt jelenti, hogy „nem történt semmi”, legfeljebb csak annyit

---

<sup>26</sup> A T/708 törvényjavaslat miniszteri indokolása. <http://www.parlament.hu/irom41/00708/00708.pdf>

jelent, hogy nem indul eljárás. Ez a tényállás és a rá adható hatósági válaszok rámutatnak a rendészeti cselekvés hatáira. Ugyanis ez esetben az intézkedő rendőr – szó szerint is értve – legfeljebb arrább tereli a problémát, de arra semmilyen társadalmilag hasznosuló választ nem képes adni.

## Összegzés

A közterületi hajléktalanság rendészeti eszközökkel történő megoldásával kapcsolatos főbb megállapítások a teljesség igénye nélkül a következőkben összegezhetők.

Az állam egy minden elemében alapvetően társadalmi problémát igyekszik rendészeti eszközökkel megoldani, holott a rendészet a megbomlott társadalmi rend helyreállításának állami eszköze. A rendészetre jellemző jogkorlátozás és kényszer nem alkalmas egy szociális probléma megoldására, de még csak enyhítésére sem.

A hajléktan életmód kriminalizálása ellentétes az európai társadalmakra jellemző szociális és kulturális értékekkel. A *karitás* kifejezetten a keresztény eszmékből származó érték, minthogy a nyomorultak, elesettek támogatása korábban egyáltalán nem számított értéknek.<sup>27</sup> Ebből fakad az az elvárás, hogy az ember ne csak azokat szeresse, akik őt szeretik, ne csak annak adjon, akitől kap. Ez vezet el a szolidaritáshoz és azokhoz a szociális elvekhez, amelyek jellemzik az európai értékrendszert.

A német jogfelfogás szerint az uralkodó társadalmi és szociális elvekkel ellentétes jogi rend nem alkalmas arra, hogy az adott társadalomban közrendet teremtsen.<sup>28</sup> Ez a meghatározás a jogon kívülre helyezi a közrend fogalmát, annak tulajdonképpen erkölcsi tartalmat tulajdonítva. A társadalmi közmegegyezésen nyugvó erkölcsi normák mélyebben gyökereznek a társadalomban, mint a relatíve könnyen alakítható jogi normák. Sok esetben elfogadottságuk is szélesebb körű. E normákkal ellentétes jog nem rendet, inkább zavart támaszt, mert az uralkodó értékrenddel ellentétes cselekvést ír elő. E felfogást követve megkérdőjelezhető a tárgyalt tényállás társadalmi legitimációja.

<sup>27</sup> Bolberitz Pál: Európa és a kereszténység. In: Farkas Olivér – Sarbak Gábor (szerk.): Haza a magasban. Szent István Társulat, Budapest, 2004, 11–12. o. [Előadások a Szent István Társulatban XIV.]

<sup>28</sup> A Német Szövetségi Alkotmánybíróság meghatározása szerint a közrend olyan, többnyire íratlan szabályok összessége, amelyeknek követése az uralkodó szociális és etikai felfogás szerint elengedhetetlen feltétele a rendezett társadalmi együttélésnek. BVerfGE 69, P. 35. Idézi Irk Ferenc: Közbiztonságtan. Budapest, 2007, 70. o.

Az alaptörvénynek a jogalkotói szándék legitimációja érdekében történő módosítása súlyos alkotmányos deficitet jelent.

A szabálysértési tényállás relatíve tág értelmezési keretet szab, bizonytalan tartalmú fogalmakkal és nehezen bizonyítható tényállási elemekkel operál (például életvitelszerű, visszatérés szándéka nélkül), amelynek révén elbizonytalaníthatják, vagy épp ellenkezőleg: túlzott mértékű beavatkozásra ösztönözhetik a hatósági jogalkalmazást.

Az eljárás roppant nehézségekbe ütközik (például a hajléktalan „motyó” ideiglenes tárolásba vételéről videófelvételt kell készíteni, a figyelmeztetést is adminisztrálni kell), és ebből eredően igencsak költséges. A gyakorlatban többféle hatóság és szervezet együttműködése révén valósulhat meg az eljárás alá vonás és a bíróság elé állítás.<sup>29</sup> Az említett nehézségek az eljáráshoz kapcsolódó garanciális elemekből erednek, de egyes elemei túlzónak mutatkoznak.

Üdvözölhető az állam alapjogvédelmi kötelezettségének és a szociális biztonsághoz való jog további szélesedése azáltal, hogy az alaptörvény negyedik és hetedik módosítása révén az állami felelősségvállalás körébe került az emberhez méltó lakhatás szavatolása.

---

<sup>29</sup> Rendőrség, ideiglenes tárolást végző szervezet, vagy önkormányzat, illetve a rendszerint szükség szerint alkalmazott megsemmisítést végző szervezet.